VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Viite:

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan lausuntopyyntö / 25.1.2023

Asia:

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon VNS 16/2022 vp 1. ja 2. osa

Tulevaisuusvaliokunnalle

Oikeus rakentuu perinteelle ja historialle. Oikeus vakauttaa tänään yhteiskunnan ja turvaa nykyhetkessä ihmisten, yhteisöjen ja muiden oikeushenkilöiden oikeudet. Samalla oikeus kuitenkin katsoo kauas tulevaisuuteen. Lainsäädäntö on vahvimpia yhteiskunnan ohjauksen ja tulevaisuustyön välineitä. Tästä syystä oikeuden tulee tarkastella lainsäädännön vaikutuksia myös tulevaisuuden ja tulevien sukupolvien kannalta. Tässä asiantuntijalausunnossani pyrin varsin tiiviisti vastamaan kysymykseen, *miten lainsäädäntötyössä voidaan huomioida tulevat sukupolvet*.

Hallituksen esityksessä laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta todettiin, että tässä suhteessa ylimmän laillisuusvalvonnan työtä ja toimintaa olisi tarpeen tehostaa (HE 179/2021 vp, s. 25-29 ja vaikutusten osalta s. 40). Tähän olemme omassa toiminnassamme pyrkineet. Lakiesityksistä annetuissa lausunnoissa ja niiden ennakollisessa tarkastuksessa tulevien sukupolvien näkökulma on ollut esillä ja arvioni mukaan tulee olemaan jatkossa entistä enemmän esillä ylimmälle laillisuusvalvojalle soveliaalla, korostetun neutraalilla tavalla, jossa pitkälti sovelletaan samankaltaisia kriteerejä ja toimintatapoja kuin valtiosääntötuomioistuinten harjoittamassa perustuslakikontrollissa. (ks. esitelmäni

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 16001 kirjaamo.okv@gov.fi

www.okv.fi

tulevaisuusselonteon 2 osan liitteessä 2, selonteon VNS 16/2022 vp, s. 347 lausuttua). Tulevien sukupolvien näkökulman esillä pitäminen ylimmässä laillisuusvalvonnassa ei tarkoita jonkin nimenomaisen oikeudenmukaisuuskäsityksen tai yhden oikeuden edistämistä vaan sitä, että kaikki eri perusoikeudet ja muut oikeudet sekä nykyisten ja tulevien sukupolvien oikeudet on asianmukaisesti ja riittävästi selvitetty ja ovat riittävässä määrin tasapainossa. Ennakollisessa säädösvalvonnassa on valvottu, että tulevien sukupolvien oikeudet on asianmukaisesti otettu huomioon säädösvalmistelussa ja että EU:n oikeus ja kansainväliset velvoitteet sekä niiden antama kansallinen liikkumavara on asianmukaisesti selvitetty ja otettu huomioon. Tämä antaa hyvän perustan arvioida myös laajemminkin, miten tulevat sukupolvet voidaan käytännössä huomioida lainsäädäntötyössä.

Tulevien sukupolvien oikeudet ja näkökulma lainvalmistelussa ja lainsäädännössä

Tulevien sukupolvien oikeudet ja näkökulmat tulee ottaa huomioon jo lain valmisteluvaiheessa lainvalmisteluprosessin jokaisessa vaiheessa. Jo säädöshanketta asetettaessa on perusteltua tunnistaa, silloin kun se on merkityksellistä itse asian kannalta, yhteys strategiseen ennakointiin ja muuhun tulevaisuutta koskevaan tietoon ja yhteiskuntapolitiikan strategioita koskevaan punnintaan. Suomessa usein polku ennakoinnista säädösvalmisteluun katkeilee tai suhteellisen pienestäkin tarpeesta ryhdytään suoraan lainsäädännön muutoksiin ilman laajempaa reflektiota yhteiskuntapolitiikan vaihtoehdoista ja mahdollisuuksista.

Tulevaisuusnäkökulman kiinnittyminen laajasti lainvalmistelun eri vaiheisiin tarpeen arvioinnista ja toimeksiannosta aina toimeenpanoon näkyy myös siinä, millaisiin asioihin olemme kiinnittäneet lakiluonnosten arvioinnissa oikeuskanslerin ennakollisessa säädösvalvonnassa huomiota. Olemme sekä lakiesitysten ennakollisessa tarkastuksessa että niistä annetuissa lausunnoissa kiinnittäneet huomiota siihen, että lakiesitykseen täytyy sisältyä riittävät vaikutusarviot. Vaikutusarviointiin täytyy sisältyä myös arvio esityksen vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ja useissa tapauksissa tarpeen on myös arvioida paitsi lakiesityksen ympäristövaikutuksia ylipäätään myös sen mahdollisista vaikutuksia lasten ja nuorten asemaan ja tulevien sukupolvien oikeuksien toteutumiseen.

Tulevien sukupolvien oikeuksien toteutumisen kannalta on olennaista, että lakiesityksen vaikutusarviot on tehty riittävän kattavasti ja monipuoliseen asiantuntijatietoon perustuen. Tähän liittyy se, että kaikki olennainen tieto on ollut kaikkien olennaisten tahojen saatavissa. Lakiesityksen vaikutusarvioinnin on perustuttava moniääniseen ja laajaan arviointiin lakiesityksen mahdollista vaikutuksista sekä tieteelliseen tutkimustietoon. Tulevaisuusselonteon toisessa osassa tuodaan hyvin esille muun muassa Euroopan unionin paremmin sääntelyn välineistöä, johon on tulevien sukupolvien huomioon ottamisen edellyttämä arviointi ja ennakointi varsin laajasti sisällytetty (ks. tulevaisuusselonteon VNS

16/2022 vp, 2. osa s. 302 - 307). Tulevien sukupolvien huomioon ottaminen edellyttää monipuolisia prosesseja ja moniäänistä valmistelua ja vaikutusten arviointia (ks. tulevaisuusselonteon VNS 16/2022 vp s. 294 kaavio).

Olennaista on, että vaikutusarvioinnissa hyödynnetään monipuolisesti erilaisia tietolähteitä ja otetaan huomioon eri näkökulmat. Vaikutusarvioinnin ei pidä rajautua liiaksi vain tiettyyn näkökulmaan. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on korostettu eduskunnan tietojensaantioikeutta ja valmistelevan ministeriön velvollisuutta tuottaa objektiivista ja luotettavaa tietoa eri näkökulmista (ks. valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös OKV/536/1/2019 selvityksen tilaamisesta asianajotoimistolta ja lainvalmistelun objektiivisuudesta esimerkiksi oikeuskanslerin päätös OKV/574/10/2022 ja OKV/1225/10/2022, jossa todetaan lainvalmistelun riippumattomuuden ja objektiivisuuden turvaamisen olevan erityisen tärkeää tilanteissa, joissa esiintyy huomattavia intressien ristiriitoja). Tuleviin sukupolviin ja kestävään kehitykseen sekä useisiin ympäristöasioiden liittyen tieto on usein epävarmaa, rajallista, monimutkaista ja ristiriitaista (ks. selonteon liitteenä oleva oikeuskanslerin esitelmä, selonteon s. 351 ja siellä viitattu teos Barritt E. (2020) The Foundations of Aarhus Convention, Environmental Democracy, Rights and Stewardship, Hart: s. 46 ja 50-53 sekä oikeuskanslerin kertomus eduskunnalle K 17/2021 vp, s. 12 – 15 pandemiariskien ennakoinnin ja oikeuden terveyteen sekä terveelliseen ympäristöön sekä sen turvaamisessa toimivan yleislainsäädännön näkökulmasta).

Lainvalmistelun vaikutusarvioinnin ohjeet on juuri uudistettu (Lainsäädännön vaikutusarviointiohje, valtioneuvoston julkaisuja 2022:66). Uusien ohjeiden kantavana periaatteena on säädösmuutosten olennaisten vaikutusten tunnistaminen ja olennaisten vaikutusten esille tuominen vaikutusarvioinnissa sekä varsinkin säädöksestä päättämisen kannalta kriittisten vaikutusten tuominen esille myös päätöksentekoon vaikuttavaksi seikaksi (ks. Lainvalmistelun vaikutusarvioinnin ohjeet 2022, s. 15). Uudistettu vaikutusarvioinnin ohjeisto yhdessä Euroopan unionin paremman sääntelyn työkalujen avulla antaa hyvät lähtökohdat myös vaikutusten tuleville sukupolville tunnistamiseen ja saattamiseen keskustelun kohteeksi niissä säädöshankkeissa, joissa tämä erittäin pitkän tähtäimen näkökulma on merkityksellinen.

Tärkeää on myös, että *vaikutusarvioinneilla on mielekäs yhteys lakiesityksen sisällöstä päättämiseen*. Vaikutusarviointi ja säännösten sisällön valmistelu sekä taustalla ja lähtökohtina käytettävä ennakointitieto ja sen hyödyntäminen ovat tällöin aidosti yhteyksissä toisiinsa. Käytännössä tämä ei useinkaan toteudu.

Tulevien sukupolvien oikeuksien huomioon ottamisessa kysymys ei ole kuitenkaan pelkästään vaikutusarvioinneista. Kyse on myös sen arvioimisesta, että ehdotetun lainsäädännön yksittäiset pykälät on muotoiltu ymmärrettävästi ja selkeästi ja tulevaisuuden kehityskulut mahdollisimman hyvin huomioon ottaen. Tämä tarkoittaa lainsäädännössä usein selonteossakin mainittua teknologianeutraalisuutta ja ajantasaisuutta (ks.

tulevaisuusselonteon VNS 16/2022 vp 1. osan s. 33). Lainsäädännön teknologianeutraalisuus yhdistettynä tarkkarajaisuuteen, täsmällisyyteen ja ymmärrettävyyteen on käytännössä vaikea asia, koska teknologianeutraalisuus tarkoittaa myös sitä, että lainsäädäntö valmistellaan niin, että sen edellyttämät toimintaprosessit eivät tosiasiallisesti kiinnity vain tiettyyn teknologiseen ratkaisuun. Oikeuskanslerin ennakollisen säädösvalvonnan yhteydessä on tuotu esille esimerkiksi Norjassa ja osin Tanskassa käytetyn digitalisaatiomyönteisen lainsäädännön käsitettä ja mallia yhtenä keinona varmistaa se, että lainsäädäntö on ajantasaista myös tuleviin tarpeisiin nähden (ks. valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto digitalisaation edistämisen ohjelman loppuraportista OKV/2791/21/2022 s. 4-7).

Selkeiden säännösten lisäksi myös *säännöskohtaisten perustelujen* on oltava selkeitä ennen kaikkea lainsäädännön soveltajan kannalta. Niiden on tuotava lain soveltajalle lisäinformaatiota pelkän säädöstekstin toistamisen sijasta. Olennaista on tuoda esille lainsäätäjän tarkoitusta ja soveltamisen kontekseja, ei vain yksityiskohtia. Tämä on olennaista, jotta lainsäädännön tarkoitus toteutuu myös tulevaisuudessa.

Oikeuskanslerin ennakollisen säädösvalvonnan kohteena on esitysluonnos kokonaisuutena mutta erityistä huomiota olemme ennakollisessa valvonnassa kiinnittäneet myös lakiesityksen *säätämisjärjestysperusteluihin*, mikä todetaan myös hallituksen esitysten laatimisohjeissa. Säätämisjärjestysperusteluissa tulevien sukupolvien oikeuksia voidaan määritellä ja arvioida yhtenä näkökulmana. Tällöin tulevien sukupolvien oikeuksia voidaan myös punnita suhteessa muihin perus- ja ihmisoikeuksiin ja erilaisiin näkökulmiin. Kyse voi olla esimerkiksi lyhyen tähtäimen eduista suhteessa pitkän tähtäimen haittoihin. Tällöin myös laillisuusvalvonnassa voidaan joutua arvioimaan ja punnitsemaan ja sovittamaan yhteen eri oikeuksia. Tehtävämme on valvoa, että kaikki näkökulmat ja toteuttamisvaihtoehdot tuodaan lakiesityksessä avoimesti esiin.

Säätämisjärjestysperusteluiden yhteydessä valtioneuvosto voi ja sen pitääkin tuoda eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi myös perusteltua ajattelua siitä, mitä tulevien sukupolvien oikeuksien huomioon ottaminen kyseisen lakiehdotuksen yhteydessä tarkoittaa osana yleisempää perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien sekä muiden perustuslakinäkökohtien punnintaa. Säätämisjärjestysperustelut ovat myös foorumi, jossa voidaan käydä *tulevien sukupolvien näkökulman ja oikeuksien määrittelyyn liittyvää perusoikeuspohdintaa*, jota tulevaisuusselonteon 2. osan taustalla olleessa tutkimuksessa suositeltiin.

Tulevien sukupolvien huomioon ottamisen kannalta ei voida olla liikaa korostamatta *ajantasaisen yleislainsäädännön merkitystä*. Useimmiten juuri hyvä yleislainsäädäntö taipuu kaikista parhaiten myös yllättäviin ja ennakoimattomiin tilanteisiin. Tämä käsitys on huomattavasti vahvistunut myös koronapandemian opetuksena (ks. oikeuskanslerin kertomus K 17/2021 vp, s. 16-18 ja 20; oikeuskanslerin kertomus K 19/2022 vp, s. 47 – 49

ja siellä viitatut ratkaisut sekä esimerkiksi oikeuskanslerin päätös OKV/419/10/2022 realististen resurssien ja perusoikeuksien turvaamisesta myös vakavammissa häiriötilanteissa). Tulevien sukupolvien ja nykysukupolvien tasapainon kannalta tarvitaan ajantasaista, realistista ja riittävän joustavaa yleislainsäädäntöä sekä sille nojaavaa taitavaa mutta yksityisten oikeudet ja hyvän hallinnon turvaavaa lainsoveltamista maailmassa, jossa on yllättäviä riskejä ja myös paha on hyvin monella tapaa läsnä.

Tulevaisuusselonteon 2. osassa kuvataan Euroopan unionin käytäntöjä ennakoinnin ja paremman sääntelyn yhdistämisessä (ks. tulevaisuusselonteon VNS 16/2022 vp s. 302 – 307). Euroopan komissio on varsin järjestelmällisesti yhteistyössä Euroopan parlamentin ja Euroopan unionin neuvoston kanssa toteuttanut Refit –ohjelmaa (Regulatory Fitness and Performance Programme). Sen vahvuutena on, että *merkittävien unionin säädösten ajantasaisuutta, vaikutuksia ja toimivuutta tarkastellaan säännönmukaisesti ja systemaattisen työohjelman mukaisesti*. Suomessa on joskus puhuttu säädöshuollosta tai yhteiskunnan peruslainsäädännön ylläpitämisestä (ks. oikeuskanslerin puheenvuoro yhteiskunnan peruslainsäädännön ylläpitäminen ja lainvalmistelu). Lainsäädännön ajantasaisuuden ja tulevaisuuskestävyyden ylläpitäminen on valtiosääntöisesti yksi tärkeimmistä jokaisen ministeriön tehtävistä. Se jää vain liiaksikin kulloinkin pinnalla olevien säädöshankkeiden ja reformien alle. Tälle tärkeälle työlle olisi jokaisessa ministeriössä ja valtioneuvostossa kokonaisuutena raivattava riittävästi tilaa ja resurssia. *Suomessa siis olisi systematisoitava ja vahvistettava lainsäädännön ajantasaisuudesta ja tulevaisuuskestävyydestä huolehtimista* osana valtioneuvoston perustehtävää lainvalmistelusta vastaavana valtioelimenä.

Tulevaisuusselonteon 2. osassa esitellään Yhdistyneiden kansakuntien politiikka-asiakirjoissa omaksuttua tulevien sukupolvien oikeuksien, sukupolvien välisen solidaarisuuden määrittelyä ja tulevien sukupolvien huomioimisen menettelytapoja YK:n yhteisen agendan ja YK:ssa valmistelussa olevan tulevien sukupolvien julistuksen pohjalta (ks. tulevaisuusselonteon VNS 16/2022 vp s. 276 – 280). Pulmana on usein, miten tulevien sukupolvien ääntä kuullaan ja kuka heitä voi edustaa. Luonnoksessa tulevien sukupolven julkistukseksi *korostetaan erilaisten sidosryhmien monipuolista kuulemista tulevien sukupolvien intressien turvaamiseksi* (ks. tulevaisuusselonteon VNS 16/2022 vp s. 279-280). Monipuolinen kuuleminen ja erilaiset yhteiskunnan eri tahojen osallistumisen lainvalmisteluun menettelyt sekä niissä esitettyjen näkökohtien aito kuunteleminen – ei vain muodollinen kuuleminen ilman vaikutusta – ovat hyviä keinoja tuoda legitiimillä tavalla laajasti erilaisia tulevaisuusnäkökulmia lainvalmisteluun. Valtioneuvoston huolellisesti valmistelemaan lakiesitykseen perustuvassa lainsäätäjän harkinnassa on luonnollisesti, tarvitaanko Suomessa tulevien sukupolvien esille tuomiseen valmistelussa erityisiä tulevien sukupolvien instituutioita. Kun tulevien sukupolvien oikeuksissa ja näkökulmassa on kysymyksessä hyvin laaja-alainen lähes kaikkiin oikeuksiin ja yhteiskuntapolitiikan keskeisiin lohkoihin jollain tapaa liittyvä ulottuvuus, *on laaja-alainen osallistuminen lainvalmisteluun*

*sekä monipuolisten tutkimus- ja arviointiaineistojen sekä monijäsenisen valmistelun ja esimerkiksi erilaisten moniäänisten paneelien käyttö kuitenkin resursseiltaan suppeita instituutioita parempi tapa tuoda tulevien sukupolvien näkökulmaa lainvalmisteluu*n.

Laajan osallistumisen ja kuulemisen tärkeys heijastuu myös oikeuskanslerin laillisuusvalvontaan. Asianmukaisen lainvalmistelun valvomisessa on kyse myös valmistelun avoimuuden ja osallistumisoikeuksien toteutumisen valvomisesta. Kuuleminen lakiesityksestä on toteutettava siten että sekä kuulemisen aikataulu että kuulemismenettely muutoin mahdollistaa kuultaville tahoille aidon mahdollisuuden vaikuttaa lainsäädännön valmisteluun. *Kuultavia tahoja harkittaessa on otettava huomioon myös tulevien sukupolvien oikeuksien toteutuminen.* Lakiesitysten ennakollisessa valvonnassa ja niistä annettavissa lausunnoissa valvotaan siis myös tästä näkökulmasta valmistelun avoimuutta ja osallistumisoikeuksien toteutumista. Kuulemismenettelyn avoimuuteen liittyy myös se, että lakiesityksessä on tullut myös avoimesti kertoa ja selostaa olennaisilta osin saatu lausuntopalaute - myös siitä saatu kriittinen lausuntopalaute. Olen pitänyt tätä olennaisena ottaen huomioon myös eduskunnan tiedonsaantitarve.

Lainvalmistelussa hyvät tavoitteet ja aikomukset törmäävät usein – liian usein – kiireeseen ja siihen, että yksi vaalikausi on varsin lyhyt aika tehdä pitkäjänteistä politiikkaa. Tulevien sukupolvien huomiointiin liittyy monia arvo- ja prioriteettikysymyksiä, joiden pitää olla kansanvaltaisen päätöksenteon kohteena ja osa demokraattista debattia.

Lainvalmistelun kannalta olisi kuitenkin perusteltua, jos suomalaisessa yhteiskunnassa vahvistuisi käsitys niistä pidemmän tähtäimen kannalta todella tärkeistä teemoista ja lainsäädännöstä, jotka pitäisi valmistella ylivaalikautisesti ja parlamentaarista valmistelua hyödyntäen. Laajapohjainen komiteatyöskentely, johon yhdistetään strategisen ennakoinnin, tutkimuksen ja eri tavoin toteutettua yhteiskunnan eri toimijoiden osallistamista on tällöin asianmukainen valmistelutapa. Suomessa on viime vuosiltakin vahvaa näyttöä tuleviin tarpeisiin vastaavasta laajapohjaisesta valmistelusta. Esimerkkeinä voidaan todeta esimerkiksi perustuslain muuttaminen ja tiedustelulainsäädännön valmistelu, nyt käynnistynyt valmiuslain uudistus sekä osaksi sosiaaliturvauudistus.

Ylimmän laillisuusvalvonnan toimivaltaan ja tehtäviin kuuluu myös lainsäädännön rakenteellisen näkökulman tarkasteleminen. Tällaisia rakenteellisia ongelmia voivat olla esimerkiksi puutteellinen ja ristiriitainen lainsäädäntö, ministeriön puutteellinen ohjaus, ongelmat hallinnonalojen ja viranomaisten johtamisessa, sisäisessä valvonnassa ja resursoinnissa sekä tietojärjestelmissä (ks. HE 179/2021 vp s. 57). Tuomioistuinten ja hallinnon toimintakulttuurit ja -tavat voivat myöskin joko edistää tai olla esteenä oikeuksien tasapainoiselle toteutumiselle. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on jo pidempään ollut painopisteenä ja erityisenä teemana tällaisiin rakenteellisiin seikkoihin huomion kiinnittäminen ja myös tähän tarkasteluun voi liittyä tulevien sukupolvien oikeuksien

toteutumisen tarkastelu. Ylin laillisuusvalvonta voi osaltaan siten toimia herätteenä lainvalmistelulle.

Tulevien sukupolvien oikeudet ja intressit on tarpeen hahmottaa lainsäädännössä riittävän laaja-alaisesti. Tulevien sukupolvien oikeuksien ja intressien huomioivaa lainsäädäntöä ovat ensinnäkin lait, jotka nimenomaisesti tai kestävän kehityksen oikeudellisen tavoitteen ja periaatteen toteuttamiseksi säätävät tulevien sukupolvien oikeuksista suoraan tai turvaavat suoraan tulevien sukupolvien intressejä: esimerkkejä näistä ovat esimerkiksi ilmastolaki, hiilineutraalisuutta ja energiatehokkuutta koskeva EU:n lainsäädäntö, luonnon monimuotoisuutta turvaava luonnonsuojelulaki ja metsä- ja metsätalouden rahoituslainsäädäntö sekä rakennusten koko elinkaaren huomioivia elinkaariominaisuuksia edellyttävä ehdotus uudistetuksi rakentamislaiksi (ks. HE 139/2022 vp).

Yhtä lailla tulevien sukupolvien oikeuksien ja etujen huomioimisen sekä sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden (solidaarisuuden) kannalta ovat merkityksellisiä *yhteiskunnan instituutioita koskevat lait, jotka välillisemmin turvaavat myös tulevien sukupolvien etua ja oikeutta*. Näitä ovat varsinkin osallisuutta ja osallistumisoikeuksia koskeva lainsäädäntö sekä esimerkiksi koulutusta ja osaamista yhteiskunnan varantona ja sosiaalisena pääomana ylläpitävä ja ylläpitoa turvaavaa toimintaa järjestävä lainsäädäntö sekä sopimussuhteiden kunnioittamisen ja omaisuuden suojan kannalta keskeinen lainsäädäntö. Molemmissa mutta varsinkin jälkimmäisessä lainsäädännössä vaikutusarvioinnilla on tärkeä sijansa tulevien sukupolvien ja pitkän aikavälin tulevaisuuden tunnistamisessa ja huomioon ottamisen edellytysten luomisessa. Vaikutusarviointiin ei riitä tällöin vain lainsäädännön säätämistä edeltävä vaikutusarviointi vaan tarvitaan lakien säätämisen jälkeistä jälkikäteistä vaikutusarviointia sekä toimeenpanon seurantaa, joka yhdistyy yhteiskunnan kehittämiseen ja ajantasaisen lainsäädännön ylläpitoon.

Laki on yleensä merkityksellinen vain, jos se toimeenpannaan tehokkaasti ja asianmukaisesti. Tulevien sukupolvien oikeuksien ja etujen kannalta myös lakien toimeenpano ja lain hengelle ja kirjaimelle lojaali mutta yhteiskunnan olot ja eri tilanteet huomioiva kontekstuaalinen tulkinta ovat yhtä lailla tärkeitä. Tulevien sukupolvien oikeuksien ja etujen toteutumisen valvonta, arviointi ja seuranta ovat siten tärkeitä myös lainsäädännön toimeenpanossa. Ylimmät laillisuusvalvojat osaltaan tekevät tätä oman perustuslaissa säädetyn tehtävänsä puitteissa osana yleistä laillisuusvalvontaansa ja se on tärkeä osa tulevien sukupolvien oikeuksien ja etujen turvaamista.

Toimeenpanon valvonta, seuranta ja arviointi ovat tärkeitä myös lainsäädännön kehittämisen kannalta. Jälkivaikutusten arviointi, toimeenpanon seuranta sekä toimeenpanon laillisuusvalvonta kaikki ovat tärkeitä myös lainsäädännön kehittämisen kannalta ja antavat virikkeitä lainsäädännön muutoksiin. *Yleensäkin lainsäädännössä ja lainvalmistelussa on tarpeen kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota lainsäädännön toimeenpanoon ja toimeenpantavuuteen*. Tulevaisuusselonteon 1 osassa skenaariotarkasteluiden yhteydessä

ollut maininta lainsäädännön sujuvuudesta tarkoittanee myös tätä (ks. Tulevaisuusselonteon VNS 16/2022 vp 1 osa, s. 218).

Ylimmät laillisuusvalvojat antavat osaltaan ratkaisukäytännössään ja valtiosääntöiseen tehtäväänsä kuuluvilla lainsäädäntöaloitteillaan syötteitä lainsäädännön kehittämiseen, mikä voi olla hyvinkin merkityksellistä myös tulevien sukupolvien oikeuksien ja etujen kannalta. Valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvonta on menetelmiltään ja näkökulmiltaan monipuolista ja kattaa ennakollisen (ennakollinen säädösvalvonta ja muu valtioneuvoston ennakollinen laillisuusvalvonta) ja jälkikäteisen laillisuusvalvonnan. Laillisuusvalvonnassa muodostetaan perus- ja ihmisoikeuksien sekä hyvän hallinnon toteutumisesta ja lain noudattamisesta ja siinä keskeisistä rakenteellisista seikoista lain toimeenpanossa kanteluratkaisujen, laillisuusvalvontakäyntien ja tarkastusten sekä omien aloitteiden perusteella kuvaa, joka yhdistetään suoraan myös lainsäädäntöprosessiin oikeuskanslerin mahdollisissa lainsäädäntöaloitteissa sekä ennakollisen säädösvalvonnan lausunnoissa ja säädösehdotusten ennakkotarkastuksissa.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa tarkoituksena on vahvistaa edelleen rakenteellista näkökulmaa, joka kohdentuu erilaisten rakenteellisten tekijöiden vaikutuksiin ja niissä oleviin ongelmiin (ks. HE 179/2021 vp, s. 57). Toimivalta rakenteelliseen laillisuusvalvontaan kuuluu sekä oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle. Eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa niin ikään tehdään aloitteita lainsäädännön kehittämiseksi.

Toimeenpanon ja lainsäädäntöprosessin yhteys ei voi olla vain laillisuusvalvojien varassa. *Suomessa olisi tarpeen vahvistaa lain toimeenpanon näkökohtien huomioon ottamista säädösvalmistelussa ja lakien jälkikäteisen vaikutusarvioinnin ja toimeenpanon seurannan antaman tiedon hyödyntämistä suunnitelmallisesti tehdyssä lainsäädännön ajantasaisuuden ylläpidossa.* Tämä olisi erityisen hyödyllistä myös tulevien sukupolvien oikeuksien ja etujen tasapainoisen hyödyntämisen kannalta. Olennaista on erityisesti *valtioneuvoston ja sen ministeriöiden kyky myös ennakoida lainsäädäntötarpeita ja seurata myös Euroopan unionin ja kansainvälistä kehitystä strategisella tasolla*.

Lähemmin tulevien sukupolvien oikeuksista lainsäädännössä: käytännön esimerkkejä

Tulevien sukupolvien oikeuksien huomioon ottaminen on voinut lainsäädännön valmistelun valvonnassa liittyä lapsia ja nuoria suoraan koskeviin lainsäädäntöhankkeisiin. Heitä koskevalla lainsäädännöllä voi olla kauaskantoisia seurauksia pitkälle tulevaisuuteen vaikka lapset ja nuoret eivät esimerkiksi YK:n tulevien sukupolvien julistuksen luonnoksen perusteella vielä tarkasti ottaen ole tulevia sukupolvia. Esimerkiksi apulaisoikeuskanslerin tuoreessa ratkaisussa koskien lasten ja nuorten mielenterveyspalveluja apulaisoikeuskansleri totesi, että lasten ja nuorten psykiatristen ja mielenterveyspalvelujen

pitkäaikainen riittämättömyys on perusoikeusongelma, jonka ratkaisemattomuus aiheuttaa laajaa inhimillistä kärsimystä (OKV/294/70/2020). Apulaisoikeuskansleri korosti, että se on myös oikeudellisesti kestämätöntä ja ristiriidassa lapsille ja nuorille laissa turvattujen oikeuksien kanssa. Hän pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä toimittamaan tietoja tekeillä tai suunnitteilla olevista toimenpiteistä, joilla lasten ja nuorten mielenterveys- ja psykiatristen palvelujen saaminen ja toteutuminen voitaisiin jatkossa turvata.

Lasten ja nuorten tulevaisuuteen suuntautuva näkökulma oli esillä myös antamassani lausunnossa koskien kotoutumisen edistämisestä annetun lain uudistamista (OKV/1286/21/2022 https://oikeuskansleri.fi/-/kotoutumisen-edistamisesta-annetun-lain-uudistaminen) samoin kuin lausunnossani digitalisaation edistämisen ohjelman työryhmän loppuraportista (OKV/2791/21/2022 https://oikeuskansleri.fi/-/digitalisaation-edistamisen-ohjelman-tyoryhman-loppuraportti). Korostin viimeksi mainitussa lausunnossani kysymystä siitä, miten voidaan varmistaa, että uuden lainsäädännön valmistelussa otetaan huomioon digitalisaatio ja sen jatkuva kasvu osana viranomaistoimintaa. Laillisuusvalvonnassa on myös kantelujen kautta havaittu, että hallinnon automatisaation jatkuvalla kasvulla on suuri merkitys perusoikeuksien toteutumiseen käytännössä. Tämä tulee mitä suurimmassa määrin koskettamaan myös tulevia sukupolvia. Digitalisaatio on esimerkiksi kaikkein merkittävimmistä oikeudenhoidon tulevaisuuteen vaikuttavista tekijöistä.

Tulevien sukupolvien oikeudet ja ympäristöperusoikeus

Tulevien sukupolvien näkökulma on laillisuusvalvonnassa kuitenkin liittynyt ja arvioni mukaan tulee liittymään lähitulevaisuudessa ennen kaikkea ympäristöä ja ympäristönsuojelua koskeviin lakihankkeisiin ja siihen liittyviin tulevien sukupolvien oikeuteen terveelliseen ympäristöön sekä rakennetun ympäristön että luonnon kannalta. On kuitenkin tärkeää muistaa, että tulevien sukupolvien oikeudet eivät missään tapauksessa rajoitu näkökulmana tai valtiosääntöisenä kehitysmahdollisuutena vain perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmän kestävyys ja ylisukupolvinen palvelukyky sekä mahdollisuudet elinkeinotoimintaan myös elinkeinovapauden näkökulmista samoin kuin osallistumisoikeudet ovat yhtä lailla tärkeitä tulevien sukupolvien intressien kannalta vaikka näissä kysymyksissä ei ole vielä samalla tavoin kansainvälisten lainkäyttöelinten tai perustuslakivaliokunnan taikka oikeuskanslerin ratkaisukäytäntöä.

Ympäristönsuojelun näkökulma kytkeytyy vahvasti perustuslain 20 §:n mukaiseen ympäristöperusoikeuteen. Perustuslain mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta ja ympäristö- ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Vastuu kohdistuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Julkisen vallan on turvattava myös jokaisen mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöä koskevaan

päätöksentekoon. Tähän kytkeytyy myös perustuslain 22 §:n mukainen julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Toisaalta kyse on myös Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten kuten esimerkiksi YK:n ilmastopuiteyleissopimuksen ja biodiversiteettisopimuksen sekä Pariisin ilmastosopimuksen täytäntöönpanosta.

Totesin esimerkiksi lausunnossani luonnoksesta ympäristövahinkorahastolaiksi, että perustuslaissa säädetty ympäristövastuu on moniulotteinen ja sisältää useita eri osia ja oikeuksia. Säännös ei sen perusteluiden mukaan liity vain tällä hetkellä elävien ihmisten oikeuksiin tässä ajassa, vaan siihen kuuluu myös luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien ulottuvuus (OKV/957/21/2022). Katsoin, että perustuslain säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan lähtökohdasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen. Säännöksen piiriin kuuluvat ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen samoin kuin aktiiviset luonnolle suotuisat toimet.

Kiinnitin myös esimerkiksi lausunnoissani luonnonsuojelulain muuttamisesta ja kaavoitus- ja rakentamislain muuttamisesta kansalaisten tiedonsaantioikeutta heitä laajasti koskettavista lakihankkeista, ympäristöä koskevaan päätöksentekoon osallistumista sekä kestävän kehityksen periaatteen toteutumista (OKV/1930/21/2021 ja OKV/2639/21/2021). Näillä kaikilla on läheinen kytkentä tulevien sukupolvien oikeuksiin.

Ympäristöperusoikeuteen liittyy olennaisesti myös ilmastonmuutos, jonka voidaan tulevaisuudessa äärimmillään nähdä jopa uhkaavan ympäristön ohella jokaisen oikeutta elämään, joka on turvattu absoluuttisena oikeutena niin perustuslain 7 §:ssä kuin ihmisoikeussopimuksen 2 artiklassa. Tässä yhteydessä tulevien sukupolvien oikeudet korostuvat entisestään.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti lausunnossaan valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta huomiota myös oikeusturvan saatavuuteen ilmastonmuutokseen liittyvissä kysymyksissä. Hän totesi, että vireillä olevat kansainväliset oikeusjutut, joista osa koskee myös Suomea, kertovat siitä, että oikeusturvan saatavuus erityisesti tulevien sukupolvien oikeuksien turvaamiseksi on kansallisesti riittämätöntä. Perusoikeusuudistuksessa säädetty jokaisen velvollisuus turvata elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilyminen myös tuleville ihmissukupolville ei toistaiseksi saa riittävän vahvaa oikeussuojaa. (OKV/590/22/2022)

Tulevien sukupolvien oikeuksien turvaamisen näkökulmasta ja sen huomioon ottamisesta lainvalmistelun valvomisessa ovat lisäksi esimerkkejä lausuntoni luonnoksesta kansalliseksi metsästrategiaksi (OKV/2463/21/2022) https://oikeuskansleri.fi/-/luonnoksesta-kansalliseksi-metsastrategiaksi) ja lausuntoni kaivoslain muuttamisesta (OKV/770/21/2022) https://oikeuskansleri.fi/-/kaivoslain-muuttaminen)sekä apulaisoikeuskanslerin lausunto ilmastonmuutoksen sopeutumissuunnitelmasta (OKV/2275/21/2022)

https://oikeuskansleri.fi/-/luonnos-ilmastonmuutoksen-sopeutumissuunnitelmaksi-2030) ja apulaisoikeuskanslerin lausunto luonnon monimuotoisuusstrategiasta (OKV/2991/21/2022).

Lopuksi

Tulevat sukupolvet voidaan siis huomioida lainsäädäntötyössä huolehtimalla ajantasaisesta ja teknologianeutraalista yleislainsäädännöstä sekä hyvästä lainvalmistelusta. Tulevien sukupolvien näkökulma kuuluu luontevasti osaksi lainvalmistelu- ja lainsäädäntötyötä. Sen huomioimista siinä olisi tarpeen vahvistaa nykyisen lainvalmisteluprosessin puitteissa, missä useassa kohdissa on tilaa nykyistä monipuolisemmalle eri näkökohtien huomioon ottamiselle ja paremmalle lainvalmistelulle, vaikka lainvalmistelu yleisesti ottaen onkin paljon lainvalmistelun puutteita koskevaa keskustelua parempaa. Lainvalmistelussa tulevien sukupolvien oikeudet käytännössä määritellään ja otetaan huomioon tai ne jäävät huomiotta. Valtioneuvoston toiminta lainvalmistelusta vastaavana valtioelimenä on tässä keskeisessä roolissa. Hyvään lainvalmistelutapaan kuuluu tulevien sukupolvien näkökulman huomiointi. Hyvän lainvalmistelutavan toteutumista käytännössä on tarpeen eri keinoin parantaa ja sisällyttää siihen myös pitkän aikavälin ja tulevien sukupolvien näkökulmat.

Oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tähän sisältyy myös terveellisen ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden turvaamista koskevien oikeudellisten edellytysten valvonta. Tulevien sukupolvien oikeudet ja kestävän kehityksen tavoite ovat osa perusoikeuksia ja oikeusjärjestelmää, jonka noudattamista ja joiden toteutumista oikeuskansleri valvoo. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa tehdään tulevien sukupolvien oikeuksiin liittyvää valvontaa osana oikeuskanslerin harjoittamaa yleistä laillisuusvalvontaa. Oikeuskansleri ei vastaa lainvalmistelusta eikä suoraan osallistu siihen, mutta oikeuskansleri valvoo laillisuutta lainvalmistelussa ja edistää hyvän lainvalmistelutavan toteutumista. Siinä roolissa myös oikeuskansleri osaltaan turvaa sitä, että nykyisten ja tulevien sukupolvien oikeudet ja edut otetaan tasapainoisesti huomioon lainvalmistelussa.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Minna Ruuskanen